IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 38)
z dnia 16 listopada 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 38)

16 listopada 2021 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusz a Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawy o sygnaturze akt K 1/21.

W posiedzeniu udział wziął **Krzysztof Izdebski** ekspert Fundacji im. Stefana Batorego i Open Spending EU Coalition oraz **Katarzyna Batko-Tołuć** członek zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Paweł Bachmat** naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Bogusław Przywora** i **Łukasz Trochimiuk** – eksperci z BAS, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Witam na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Witam panie i panów posłów, witam ekspertów z Biura Analiz Sejmowych, witam naszego jednego gościa – pana Krzysztofa Izdebskiego, przedstawiciela organizacji pozarządowej, która – jako organizacja – jest bezpośrednio zaangażowana w tematykę objętą jedną z dzisiejszych spraw.

Porządek obrad został państwu doręczony, obejmuje zaopiniowanie stanowiska Sejmu w dwóch sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pierwsza sprawa, którą będziemy rozpatrywali, jest zainicjowana wnioskiem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, o sygnaturze K 1/21. Dotyczy ustawy o dostępie do informacji publicznej. Druga sprawa, zainicjowana skargą konstytucyjną, o sygnaturze SK 85/20. Przy czym zastrzegam, że jesteśmy ograniczeni czasowo, o godz. 10.00 rozpoczyna się posiedzenie Sejmu, dlatego też zaczniemy od sprawy, która jest terminowa przed Trybunałem Konstytucyjnym, czyli sprawy K 1/21. Jest gorąca prośba, żebyśmy do 10.00 ją zakończyli. Zakończymy głosowaniem.

Jeżeli z drugiej strony sprawy SK 85/20 nie zdążylibyśmy dzisiaj zaopiniować, to zrobilibyśmy to w czwartek. Jednocześnie już informuję, że w czwartek o godzinie 11.00 odbędzie się kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej z uwagi na kolejne terminy, które są w Trybunale Konstytucyjnym i będą do zaopiniowania stanowiska Sejmu, dwie lub cztery sprawy, a jeżeli dzisiaj byśmy nie skończyli, to nawet pięć. Dwie terminowe, ewentualnie spad z dzisiejszego posiedzenia i może dwie krótkie na umorzenie postępowania.

Witam wszystkich, którzy dołączyli do naszego grona. Dziś będziemy głosowali przy użyciu kart do głosowania, więc proszę w międzyczasie się zalogować, a ja oddam już głos w tej sprawie. Projekt stanowiska przedstawia pani mecenas. Oddaję pani głos. My zamieniamy się w słuch.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry państwu. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Analiz Sejmowych. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze K 1/21 została zainicjowana wnioskiem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego i odnosi się do kilku problemów regulowanych ustawą o dostępie do informacji publicznej. Dla porządku chcę nadmienić, że ze względu na złożoność materii i wielość problemów konstytucyjnych zdiagnozowanych przez wnioskodawcę, projekt stanowiska był przygotowywany przez

grupę ekspertów złożoną z trzech ekspertów – pana dr Zbigniewa Gromka, dzisiaj nieobecnego, pana prof. Bogusława Przyworę, a także z mojej osoby. Dla porządku powiem, że ostateczny kształt stanowiska został zaakceptowany przez kierownictwo Biura Analiz Sejmowych.

Jak wskazałam na początku, sprawa ta odnosi się do ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdzie pierwszy prezes Sądu Najwyższego zakwestionował regulacje odnoszące się do trybu udostępniania informacji publicznej. Uczynił to w odniesieniu do kilku przepisów tej ustawy, a także – co należy podkreślić – uczynił to w sposób zakresowy. Aby nie przedłużać, wszystkie przepisy objęte wnioskiem pierwszego prezesa Sądu Najwyższego zostały wskazane w pisemnej wersji projektu stanowiska, niemniej krótko poinformuję, żebyśmy wiedzieli, o czym dzisiaj będziemy rozmawiać. Przede wszystkim pierwszy prezes Sądu Najwyższego zakwestionował przepis, który definiuje informację publiczną w perspektywie zasady określoności, jak również przepisy odnoszące się do zakazu wykazywania interesu prawnego faktycznego osoby, która zwraca się o udostępnienie informacji publicznej.

Również objęte przedmiotem wniosku są przepisy odnoszące się do zakresu podmiotowego art. 4 ust. 1 ustawy, który to wskazuje katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, a także art. 5 ust. 2, który wskazuje na ograniczenie dostępności informacji publicznych odnoszących się do osób pełniących funkcje publiczne w zakresie, w jakim informacje te związane są z wykonywaniem przez te osoby funkcji publicznych. Zakwestionowane są również przepisy odnoszące się do braku – w istocie – regulacji odnoszących się do anonimizacji danych, także kwestia odnosząca się do konkurencyjności ustaw, na podstawie których udostępniane są informacje klasyfikowane jako informacje publiczne, czyli np. Kodeks postępowania administracyjnego czy karnego i ich relacja do norm ustawy o dostępie do informacji publicznej. I wreszcie przepis o charakterze karnym również został zakwestionowany, art. 23, który penalizuje nieudostępnienie informacji publicznej. Jest to przestępstwo odnoszące się do każdego, kto wbrew nałożonemu na niego obowiązkowi, tego obowiązku nie wypełni.

Tak jak wskazałam, pewien konglomerat przepisów został zakwestionowany. Można wskazać, że pierwszy prezes Sądu Najwyższego kieruje podobne zarzuty konstytucyjne wobec poszczególnych grup przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Wskażę teraz wzorce kontroli ujawnione we wniosku pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Są to przede wszystkim: zasada określoności przepisów prawa wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego, jak również art. 42 konstytucji, który wprowadza nieco podwyższony standard określoności przepisów kierowanych wobec regulacji karnych. Również art. 47 konstytucji statuujący prawo do prywatności, a także art. 51 konstytucji, który wskazuje na prawo do ochrony danych osobowych. W zakresie autonomii informacyjnej osób fizycznych wchodzi on w obręb wartości chronionych art. 47 konstytucji. I najważniejszy przepis z perspektywy zarzutów wnioskodawcy – art. 61 konstytucji, tu w ujęciu ust. 1, czyli wskazanie przedmiotowego zakresu prawa do informacji publicznej, jak również formy udostępniania informacji publicznej, art. 61 ust. 2, a także art. 61 ust. 4, czyli przepis, który tak naprawdę pozwala ustawodawcy, w odniesieniu do Sejmu i Senatu, w regulaminach uregulować tryb udostępniania informacji publicznej.

Jak wskazałam na wstępie, projekt stanowiska w ostatecznym kształcie został przygotowany w wyniku prac trzech ekspertów. Pismo jest skonstruowane w ten sposób, że odnosimy się chronologicznie do każdego zarzutu, które pojawiły się we wniosku pierwszego prezesa Sądu Najwyższego. Jeżeli pan przewodniczący pozwoli, teraz oddam głos panu prof. Przyworze, który będzie relacjonował propozycję oceny w odniesieniu do zarzutu nr 1 we wniosku pierwszego prezesa Sądu Najwyższego.

Ekspert Biura Analiz Sejmowych Bogusław Przywora:

Szanowny panie przewodniczący, szanowna Komisjo, odnosząc się do pierwszego z zarzutów, określonego w petitum, należy podkreślić, że dotyczy on dwóch artykułów – art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2 kwestionowanej ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale kwestionowanych zakresowo. Dla analizy warto przywołać, bo to będzie punkt odnie-

sienia, że w art. 4 ustawodawca posługuje się konstrukcją „w szczególności", czyli mamy do czynienia z katalogiem otwartym podmiotów, które zobowiązane są do udostępnienia informacji publicznej. Wymienia tutaj organy władzy publicznej, organy samorządów – gospodarczego i zawodowego, podmioty reprezentujące Skarb Państwa, zgodnie z odrębnymi przepisami, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne. Jest tu jeszcze kilka innych wskazanych podmiotów, na których spoczywa ten obowiązek. Zakresowo wnioskodawca zaskarża, uważając w zakresie, w jakim nie konkretyzują znaczenia pojęć i tu odpowiednio mamy do czynienia z pojęciami władzy publicznej, inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

Następnie mamy do czynienia z katalogiem wynikającym z art. 5 ust. 2 kwestionowanej ustawy, z konstrukcją osób pełniących funkcje publiczne oraz w związku z pełnieniem funkcji publicznych. Treścią zarzutów wnioskodawcy sformułowanych w petitum jest naruszenie przez przywołane przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej wzorców, tj. odpowiednio art. 61 ust. 1 oraz wskazuje wnioskodawca na naruszenie zasady określoności przepisów prawa wynikającej z art. 2 konstytucji

Analiza kwestionowanych przepisów ustawowych, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z wzorcem pierwszym (najpierw przeanalizuję pod kątem art. 61) prowadzi nas do wniosku, że zakres ustawowy wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wykracza poza zakres art. 61 konstytucji. Postaram się to przedstawić syntetycznie. Przemawiają za tym następujące argumenty. W stanowisku wskazujemy kilka związanych z tym wątpliwości. W zakwestionowanej ustawie nałożono obowiązek udzielenia informacji na szereg podmiotów, które – jak popatrzymy na art. 61 – nie zostały w nim wymienione. Zalicza się do nich np. osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu lub gospodarczego i zawodowego mają pozycję dominującą, w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, podmioty reprezentujące osoby prawne samorządu terytorialnego oraz inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, np. wskazane.

Inny argument. W art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej posłużono się konstrukcjami niedookreślonymi. W artykule tym jest mowa o władzy publicznej bądź o podmiocie wykonującym zadania publiczne. W ten sposób ustawodawca rozszerza krąg podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Poza wskazanymi w konstytucji podmiotami, które mają charakter enumeratywny, zamknięty, obowiązek udzielenia informacji spoczywa na wszystkich innych podmiotach, które mogłyby zostać uznane za mieszczące się w pojęciu „władze publiczne" bądź „podmiot wykonujący zadanie publiczne".

Wskazujemy również na taką okoliczność, że ustawodawca nadał wyliczeniu wynikającemu z art. 4 ust. 1 otwarty charakter. Zgodnie z tym przepisem obowiązek udostępnienia informacji ciąży na bliżej nieskonkretyzowanej władzy publicznej oraz na podmiotach niezaliczanych do władzy publicznej, wykonujących zadania publiczne. Zwracamy na to uwagę. Świadczy o tym art. 4 ust. 1 pkt 1–4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, a także podmioty wymienione expressis verbis w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Na przykład osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego czy zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, jak i wszystkie inne podmioty, które mogą zostać uznane za objęte czy mieszczące się w pojęciu władzy publicznej. W świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej zobowiązany jest jakikolwiek podmiot publiczny i niepubliczny mający związek z wykonywaniem zadań publicznych, co jest ujęciem zasadniczo szerszym od tego, które przyjęto w art. 61 ust. 1 konstytucji. Zwracamy na to uwagę.

Zwracamy też uwagę na to, że ustawodawca w ustawie o dostępie do informacji publicznej w zakwestionowanym zakresie zmodyfikował określone w konstytucji przesłanki, które aktualizują się po stronie podmiotów niebędących organami władzy publicznej. Zgodnie z art. 61, jak było to już przywołane, obowiązek udzielania informacji spoczywa również na tych podmiotach, które nie będąc organami władzy publicznej, organami samorządu zawodowego ani gospodarczego, wykonują zadania władzy publicznej

i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Proszę zauważyć relację między przepisem konstytucyjnym a ustawowym. Z jednej strony mamy wymóg kumulatywnego spełnienia obu przesłanek, czyli przesłanek wykonywania przez dany podmiot zadań publicznych, jak i gospodarowania przezeń mieniem publicznym, art. 61 ust. 1, z drugiej strony mamy przepis ustawowy, z którego…

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przepraszam bardzo, czy możemy trochę bardziej syntetycznie, bo mamy już za sobą 20 minut, a jesteśmy w pkt 1, a mamy więcej niż jeden punkt.

Poseł Borys Budka (KO):

Wniosek formalny. To stanowisko jest na piśmie, dostaliśmy je na maila. Doceniam wkład zespołu, który je tworzył, ale może przeszlibyśmy do pytań, jeśli mamy pytania do pana profesora. Może konkluzję, a potem, jeśli byłyby pytania, to je zadamy, a jak nie, to myślę, że każdy ma zdanie wyrobione.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Zależy nam, żeby przed godziną 10.00 tę sprawę przegłosowano, więc może konkluzja, jakie są wnioski, bo treść stanowiska jest znana uczestnikom postępowania. Jak ktoś miał chęć, mógł się z nią też zapoznać.

Ekspert BAS Bogusław Przywora:

Chciałem po prostu syntetycznie wskazać pewne argumenty, które przesądzały za naszą argumentacją. Konkluzja, jeśli chodzi o pierwszy punkt petitum, jest taka, że podzielamy wątpliwości wskazane we wniosku pani prezes, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, proponując art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zaskarżonym zakresie, czyli w zakresie, w jakim nie konkretyzuje pojęć „władze publiczne" oraz „inne podmioty wykonujące zadania publiczne", jest niezgodny z dwoma wzorcami konstytucyjnymi, czyli art. 61 i art. 2, czyli zasadą określoności.

Może jeszcze syntetycznie do art. 5 ust. 2, w dwóch zdaniach. Mamy tutaj do czynienia z brakiem dostatecznej określoności pojęć użytych w art. 5 ust. 2. Kwestionowane jest pojęcie „pełnienie funkcji publicznej". Proponujemy w tym przypadku, zgodnie z wnioskiem proponowanym przez pierwszego prezesa, tj. art. 5 ust. 2 powołanej ustawy w zakresie, w jakim nie konkretyzuje on pojęć „osoby pełniące funkcje publiczne" oraz „związek z pełnieniem funkcji publicznych", jest niezgodny i tu proponujemy tylko z zasadą naruszenia określoności, czyli z dwójką, z uwagi na, że w art. 5 ust. 2 – tu proponujemy na umorzenie – nie mamy do czynienia z problemem zobowiązania do udzielenia informacji publicznej.

Równolegle, chciałem jeszcze tylko dodać, że art. 4 ust. 2, który również był przedmiotem zaskarżenia, proponujemy na umorzenie z uwagi na niewykazanie przesłanek wynikających z ustawy co do sformułowania stawianych zarzutów. Proponujemy umorzenie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

To tyle w daleko idącym skrócie. Jeśli będą pytania, to bardzo proszę.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję. Bardzo proszę.

Ekspert BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Jeśli chodzi o uporządkowanie naszego wywodu w sposób syntetyczny, pierwszy prezes Sądu Najwyższego zakwestionował przepisy, formułując zarzuty w 6 punktach w petitum wniosku. W zakresie pierwszego punktu pan profesor przedstawił argumentację dotyczącą niekonstytucyjności, natomiast my jeszcze tylko w jednym punkcie podzielamy opinię i wskazujemy również na niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji. Mianowicie chodzi o pkt 6 wniosku, gdzie zakwestionowano przepis karny, art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jest to naturalna i logiczna konsekwencja tego, jak wypadła ocena konstytucyjności art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wskazującego krąg podmiotów, które są zobowiązane do udostępniania informacji. Art. 23, jak wspominałam na początku, zakłada, że przestępstwo popełnia ten, kto będąc do tego zobowiązanym, nie wykonuje tego obowiązku.

Z tego względu ten pierwszy argument, który wskazujemy w stanowisku, to jest konsekwencja stwierdzenia niekonstytucyjności art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Drugim argumentem, który przemawia za niekonstytucyjnością, jest posłużenie się w tym przepisie, w art. 23, dla opisania przestępstwa pojęciem niedookreślonym, jakim jest pojęcie informacji publicznej. Szeroko wykazujemy w projekcie stanowiska problem dostrzeżony w literaturze przedmiotu, wsparty orzecznictwem, że jest to definicja obarczona błędem logicznym definiującym to samo przez to samo i tak naprawdę niewiele wnoszącym dla adresata obowiązku, którego niewykonanie jest w art. 23 penalizowane.

W związku z tym proponujemy tutaj wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 23 ustawy o dostępie do informacji publicznej z art. 42 ust. 1 zdanie 1 konstytucji, jak również z drugim wzorcem powołanym przez wnioskodawcę, jest to wzorzec konwencyjny – art. 7 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który zakłada właściwie tożsame standardy jak art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze konstytucji w zakresie określoności przepisów prawa karnego.

Natomiast do pozostałych czterech zarzutów, jeśli mam się do nich syntetycznie odnieść, postawionych we wniosku, który uruchomił niniejsze postępowanie, Biuro Analiz Sejmowych po wnikliwej, naprawdę wnikliwej analizie formalnoprawnej, dostrzega, że konstrukcja tych zarzutów niestety nie aktualizuje kognicji sądu konstytucyjnego do merytorycznego ich rozpoznania i to z różnych przyczyn. Powiem króciutko, że w zakresie pkt 2 petitum wniosku wątpliwości konstytucyjnoprawne odnoszą się do art. 5 ust. 2. Z perspektywy braku wyważenia kolizji dwóch dóbr, które są chronione konstytucyjnie, a mianowicie dostępu do informacji publicznej z jednej strony a kwestii ochrony prywatności czy też konkretniej autonomii informacyjnej osób pełniących funkcje publiczne, my dostrzegamy, odnotowujemy, iż w wyroku z 20 marca 2006 r. (sprawa o sygnaturze akt K 17/05) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dokładnie ten sam kwestionowany przepis nie narusza granic koniecznych ograniczeń, które są wskazane w art. 61 ust. 3, art. 31 ust. 3 ze względu na chronioną prywatność osób wykonujących funkcję publiczną. My przechodzimy w tym wypadku przez zasadę *ne bis in idem* i wskazujemy, że orzekanie w tym zakresie – w związku z tym że Trybunał Konstytucyjny orzekł już o dopuszczalności ingerencji w prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne, usprawiedliwionej ingerencji interesem publicznym, jakim jest dostęp do informacji publicznej – jest dopuszczalne konstytucyjnie.

Przechodząc do zarzutów sformułowanych w pkt 3 petitum wniosku, również proponujemy wniosek procesowy o umorzenie postępowania. Tutaj wnioskodawca wnosi o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 i 2, w związku z art. 16 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim przepisy nie regulują w postępowaniu o udostępnienie informacji udziału osób pełniących funkcje publiczne, w takiej sytuacji, gdy żądana informacja dotyczy tych osób, również jest niezgodny z przywoływanymi wcześniej przeze mnie wzorcami konstytucyjnymi – art. 47, 51, 61 konstytucji. W tym zakresie odnosimy się do celu i standardów postępowania w sprawie o udostępnienie informacji publicznej. Opisujemy jego odformalizowany charakter i konkludujemy, że racjonalny prawodawca podjął decyzję o sformalizowanym charakterze postępowania w sprawie dostępu do informacji, w którym postanowienia k.p.a. znajdą zastosowanie tylko w odniesieniu do decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Uwzględniając te cechy szczególne postępowania, zrekonstruowane w pisemnej wersji wniosku, które są zdeterminowane celami tego postępowania, trzeba wskazać, że zarzuty sformułowane przez wnioskodawcę stanowią po prostu wyraz preferowanych przez niego rozwiązań i nie mogą być kwalifikowane, jak chce wnioskodawca, jako pominięcie prawodawcze podlegające kognicji trybunalskiej. Biuro Analiz Sejmowych kwalifikuje je jako wniosek o kontrolę zaniechania prawodawczego, które wynika z przyjęcia odmiennego od postulowanego przez wnioskodawcę modelu udostępnienia informacji publicznej. W związku z powyższym tutaj również wnioskujemy o umorzenie postępowania.

Jeśli chodzi o zarzut sformułowany w pkt 4 petitum wniosku, mamy tutaj do czynienia z podważeniem konstytucyjności art. 1 ust. 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej w takim zakresie, w jakim przepisy te nie regulują w sposób

jednoznaczny relacji pomiędzy nimi a przepisami szczególnymi, które normują dostęp do informacji kwalifikowanej jako informacja publiczna. Jak wspomniałam, tutaj prosimy o umorzenie postępowania, dlatego że wnioskodawca, uzasadniając zarzuty, oparł się na argumencie, że z uwagi na wadliwość kwestionowanej normy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym dostrzec można rozbieżności w rozstrzyganiu na rzecz jednej z tych konkurencyjnych procedur rządzących udostępnianiem informacji publicznej.

Zajmując stanowisko w tym zakresie, zgadzamy się z prokuratorem generalnym, który wnosi o umorzenie postępowania, dlatego że tak naprawdę wnioskodawca popiera formułowane przez siebie zarzuty, przywołując wyroki sądów administracyjnych, ale nie pozwala to na stwierdzenie, że doszło do wykrystalizowania jednoznacznej wykładni, która nadawałaby kwestionowanej normie niekonstytucyjne znaczenie. Co więcej, wnioskodawca nie odnotowuje dwóch uchwał z 9 grudnia 2013 r., uchwał wykładniczych NSA podjętych w składzie 7 sędziów, które ustalają znaczenie ustawy o dostępie do informacji publicznej dla innych przepisów proceduralnych, wskazując, że jest to metaustawa o charakterze legis generali w stosunku do innych ustaw partykularnych. Z tego względu w konsekwencji we wniosku jest brak zarzutów skierowanych wobec przesądzającego poglądu NSA i z tego względu również wnosimy o umorzenie postępowania.

Odnosząc się już do ostatniego punktu, tj. pkt 5 petitum wniosku, wnioskodawca kwestionuje przepisy art. 5 ust. 1–3 i art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim przepisy te nakładając na władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązek udostępniania informacji publicznej, nie regulują kwestii anonimizacji danych osobowych lub innych danych ze sfery prywatności i wyłączają możliwość weryfikacji interesu prawnego lub faktycznego w pozyskaniu tych danych w kontekście nadużycia prawa podmiotowego do uzyskania informacji publicznej. Porządkując, w istocie są to odrębne zarzuty skierowane do przywołanych przepisów i to wskazujemy w projekcie stanowiska. Odmiennie niż wnioskodawca Biuro Analiz Sejmowych, na tle sformułowanych zarzutów, nie lokuje ich w perspektywie weryfikacji pominięcia prawodawczego, ale kwalifikuje jako wniosek o zbadanie niepodlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego zaniechania prawodawczego, dlatego że – po pierwsze – regulacja czynności anonimizacji nie stanowi materii ustawowej, czynności te stanowią techniczny wyraz obowiązków, które są nałożone na organy władzy w związku z realizacją art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w ogóle nie odnoszą się do anonimizacji i to zjawisko pozostawione jest w sferze stosowania prawa. Intencją ustawodawcy nie było w żaden sposób doprecyzowanie tego zagadnienia, a wprowadzenie tej problematyki do ustawy musi być oceniane jako pozostawione realizacji kompetencji prawotwórczych parlamentu.

Odnosząc się kwestii dotyczących art. 2 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim przepis wyłącza możliwość domagania się od osoby wykonującej uprawnienie do dostępu do informacji publicznej, znów wskazujemy, że chodzi nam o umorzenie postępowania, bowiem znowu wnioskodawca zakwestionował zaniechanie prawodawcze. Przykładowo trzeba podnieść, że podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej mogą skorzystać z jednego z trybów wskazanych w art. 7 ust. 1 tej ustawy i trudno oczekiwać, że realizując obowiązek udostępniania poprzez stosowne ogłoszenie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, będziemy od każdej osoby korzystającej z konstytucyjnego prawa żądać wykazania interesu prawnego czy faktycznego do pozyskania informacji publicznej. Propozycja zawarta we wniosku wprowadzenia do ustawy weryfikacji interesu prawnego czy faktycznego podmiotu o nią wnioskującego może być postrzegana wyłącznie jako postulat *de lege ferenda* sformułowany przez wnioskodawcę…

Poseł Marek Ast (PiS):

Pani mecenas, ale umówiliśmy się, że wątpliwości rozstrzygniemy w pracach.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Przepraszam, ale proszę nie przerywać pani mecenas.

Ekspert BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Ja już w tym momencie kończę wypowiedź. Chciałam, żeby szanowna Komisja miała ogląd całego stanowiska i wiedziała, dlaczego w sześciu punktach zostały zakwestionowane przepisy. My merytorycznie odnosimy się do dwóch, w stosunku do czterech z różnych względów wskazujemy wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalności merytorycznego wydania orzeczenia albo jego zbędność, jak w przypadku aktualizacji zasady *ne bis in idem*. Uprzejmie dziękuję za uwagę. Pozostajemy do dyspozycji Wysokiej Komisji.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Proszę państwa, sprawa jest wielowątkowa, jest długa. Prosiliśmy dwu-, trzykrotnie przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych, żeby w miarę możliwości przedstawić to syntetycznie. Zajęło to 35 minut. Cóż mogę na to poradzić. Mamy jeszcze 25 minut dyskusji. Jeżeli nie wyczerpiemy listy mówców, proponuję żebyśmy kontynuowali po głosowaniach wniosków formalnych. Nie robiliśmy Komisji w poniedziałek, rezerwowaliśmy dziś 3 godziny, ale mamy godzinę. Przykro mi, że pani prezes w taki rozbudowany sposób argumentuje ten wniosek. Do tego trzeba się po prostu odnieść.

Otwieram dyskusję. Nie wiem, czy w pierwszej kolejności goście czy członkowie Komisji? Ilu członków Komisji będzie chciało zabrać głos? Dwóch. Zaproszeni goście? Mamy czwórkę mówców. Może się uda w te 25 minut. Zacznijmy może od gości, dobrze? Przedstawialiśmy na początku gości – Krzysztof Izdebski, Fundacja Batorego i pani Katarzyna Batko.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wypowiedź poza mikrofonem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Na szczęście nie, zgłosili się przez sekretariat. Proszę.

Ekspert Fundacji im. Stefana Batorego i Open Spending EU Coalition Krzysztof Izdebski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, Krzysztof Izdebski Open Spending EU Coalition i Fundacja im. Stefana Batorego. Bardzo szybko będę mówił, a w zasadzie będę mówił wolno, ale bardzo krótko. Bardzo dziękuję za zaproszenie. Dziękuję Biuru Analiz Sejmowych i autorom tego stanowiska. Ono jest rzeczywiście bardzo rozbudowane, dobre, zgadzam się z tymi konkluzjami, które dotyczą umorzenia postępowania, gdyż wniosek pierwszego prezesa Sądu Najwyższego rzeczywiście w tym kontekście idzie zdecydowanie za szeroko. Chciałbym odnieść się tylko bardzo krótko do tych punktów, które zakwestionowane w stanowisku nie były, co w konsekwencji oznacza, że Sejm wyrazi poparcie dla tych elementów. Trzeba zwrócić uwagę, że ustawa obowiązuje od 20 lat, w tym roku mieliśmy rocznicę, ja z nią pracuję 16 lat, więc chciałbym przedstawić moje stanowisko, trochę przez pryzmat konsekwencji, które wiążą się z tym wnioskiem, bo ten kontekst rzeczywiście jest istotny.

Jak zwrócono uwagę wcześniej, ten wniosek jest bardzo podobny do tego, który jeszcze śp. prezes Stanisław Dąbrowski złożył, potem podtrzymany przez panią prezes Gersdorf. Jest de facto wyrazem chęci zakwestionowania tego, że Sąd Najwyższy sam musi udostępniać informacje publiczne, bo tych spraw – jeszcze za kadencji poprzedniej pani prezes – było dużo. Pewnie część z państwa pamięta, że nie było łatwo uzyskać dane np. dotyczące korzystania z płatniczych kart służbowych.

W kontekście tego wniosku zwracam uwagę, że konstytucja jest pewnym standardem minimum, a mówimy tutaj o art. 61 konstytucji, czyli o nadaniu prawa, które jest prawem obywatelskim czy wręcz prawem człowieka, bo też jest rozpatrywane na gruncie art. 10 europejskiej konwencji praw człowieka. Warto przy tej okazji wspomnieć, że wielokrotnie już sama ustawa była przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. Może tu jeszcze nie rozstrzygnięć, ale na marginesie chciałem zwrócić uwagę w kontekście art. 23 Kodeksu karnego Sejm w identycznej sprawie wyraził swoje stanowisko, to jest SK 31/20, gdzie było stwierdzone, że art. 23 jest zgodny z konstytucją i należy w tym kontekście umorzyć postępowanie. Rozumiem, że odmienne stanowisko teraz jest

konsekwencją przyznania pani prezes racji w kontekście nieokreśloności art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2.

Kończąc, odnosząc się do tych argumentów do art. 4 ust. 1, rzeczywiście konsekwencją może być też… może inaczej, nie zgadzam się z tą niedookreślonością, bo wydaje mi się, zresztą jak w podobnych przypadkach, opisanych w stanowisku, że ta niedookreśloność rzekoma została zdecydowanie już jasno rozwiązana przez orzecznictwo sądów administracyjnych głównie, ale też Sądu Najwyższego, który chociażby w wyroku z 2012 r. rozpatrywał kwestię rozumienia osób, które pełnią funkcje publiczne czy w związku z pełnieniem funkcji publicznej. Ja odczytuję ten wniosek pierwszego prezesa Sądu Najwyższego jako chęć pewnej polemiki z orzecznictwem, które być może dla Sądu Najwyższego nie jest zawsze korzystne.

Usunięcie czy też zgoda z tym wnioskiem w kontekście art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2 stawia pod znakiem zapytania realizacje przepisów ustawy, którą państwo bardzo niedawno przyjęliście. To tzw. ustawa antykorupcyjna, gdzie nałożono obowiązek na jednostki sektora finansów publicznych udostępniania informacji publicznej dosyć szeroko, chodzi o rejestr umów, posiłkując się czy odnosząc się do pojęcia informacji publicznej, które będzie interpretowane zgodnie z art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2. Być może te rejestry pozostaną po prostu puste.

W kontekście art. 5 ust. 2 – te pojęcia zostały już wielokrotnie opisane w orzecznictwie. To chociażby przywołuje w swoim stanowisku rzecznik praw obywatelskich i też nie można tych pojęć, które tam są…. Nie można o nich mówić w oderwaniu od pojęcia prywatności osoby fizycznej i twierdzić, że należy to *a contrario* dookreślić, ponieważ jeżeli chodzi o rozumienie czy stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, to musi być konfrontowane z sytuacją faktyczną. Czyli np. takie twory jak Polska Fundacja Narodowa są podmiotem zobowiązanym, jednocześnie mając dość duży wpływ na kierunki działań państwa, ale przede wszystkim pozyskując środki publiczne. Czy też w konsekwencji np. informacje dotyczące osób, które nawet pośrednio biorą udział w procesie stanowienia prawa, jak chociażby moje dane osobowe, które mogą zostać udostępnione, nie wkraczają w moją prywatność, chociaż nie pełnię tych funkcji publicznych w rozumieniu bardzo określonym, ale przed państwem występuję i jakoś biorę to pod uwagę.

To tyle. Konkludując, ja bym za stanowiskiem rzecznika praw obywatelskich sugerował państwu to, czy jest zasadne umorzenie tego postępowania przez trybunał. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję. Pani Katarzyna Batko-Tołuć, Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Bardzo proszę.

Członek zarządu Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska Katarzyna Batko-Tołuć:

Już zostałam przedstawiona. Reprezentuję środowisko, które aktywnie korzysta z prawa do informacji, wykorzystując ustawę o dostępie do informacji publicznej. Ostatnią rzeczą, którą byśmy powiedzieli, to jest to, że podmioty zobowiązane w sytuacji niepewności natychmiast udostępniają informację. Jeżeli jest taka niepewność, o której tutaj jest mowa we wszystkich opiniach, to pierwszą rzecz, którą robią, to pozwalają złożyć na siebie skargę do sądu. W związku z tym nie ma tutaj żadnego automatyzmu, wręcz odwrotnie – bardzo często jest sytuacja, że podmiot zobowiązany doskonale wie, że powinien udostępnić informację, a mimo to czeka aż obywatel złoży skargę, bo może tej skargi nie złoży i może tej informacji nie trzeba będzie udostępniać.

Krzysztof Izdebski przytoczył przykład Polskiej Fundacji Narodowej. To jest doskonały przykład. To jest fundacja, która już wielokrotnie dowiedziała się, że jest podmiotem zobowiązanym, w związku z tym nie ma tej niepewności, bo to sądy jej to wyłożyły, a mimo to jeżeli może, to szuka jakiegoś pretekstu. Nie wiem, czy państwo pamiętają akcję „Polska bezpieczna i innowacyjna", artykuły w zagranicznej prasie na temat Polski. Fundacja wiedziała, że jest podmiotem zobowiązanym, padały pytania, ile za to zapłaciła. Fundacja powiedziała: zawieszamy wniosek, nie ma takiej procedury. Sprawa oczywiście trafiła do sądu, ale trafiło też – i to jest ten art. 23 – zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa do prokuratury i okazało się, że te informacje można natychmiast udostępnić.

Ten artykuł karny ma kluczowe znaczenie, bo nie ma żadnej innej sankcji. Można się bawić w taki kołowrotek całymi latami i taki przypadek mamy np. w przypadku Lux Veritatis, gdzie 9 grudnia będzie wydany wyrok w tej sprawie. Tam najpierw fundacja nie wiedziała, że jest zobowiązana, sąd jej powiedział, że jest zobowiązana, później broniła dane osobowe, sąd jej powiedział, że ma je udostępnić, w związku z tym stwierdziła, że to jest informacja przetworzona, a później w stosunku do tej samej informacji, w której już wiedziała, że ma udostępnić dane osobowe, dalej twierdzi, że nie może ich udostępnić.

W związku z tym, jeżeli te artykuły, mimo istniejącego orzecznictwa, zostaną uznane za niekonstytucyjne, to w zasadzie możemy powiedzieć, że skończyła się jawność. Dlatego bardzo do państwa apeluję w imieniu obywateli o to, żeby poważnie potraktować tę sprawę. To nie jest drobna sprawa, to jest sprawa przyszłości naszego kraju. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Zembaczyński.

Poseł Witold Zembaczyński (KO):

Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo oraz goście, mamy do czynienia z sytuacją, w której nie możemy pominąć wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 17/05, w której już rozstrzygnął on kwestię kolizji między konstytucyjnym prawem dostępu do informacji publicznej, o której mówi art. 61 konstytucji, a prawem do ochrony prywatności, czyli art. 47 konstytucji. Tym samym postępowanie w tej sprawie należy uznać za z automatu podlegające umorzeniu ze względu na zbędność orzekania.

Jeżeli mógłby pan, panie pośle, zgodnie z protokołem, cenię pana dotyk miły, ale jednak bardzo proszę formułować wypowiedzi, a nie mnie głaskać. À propos całej sytuacji… bardzo proszę, jeżeli pan poseł jest w stanie to wytrzymać… Zagwarantowanie szerokiego dostępu do informacji publicznej jest fundamentem transparentności życia publicznego w demokratycznym państwie prawa. Teraz ja w swojej pracy poselskiej korzystam często z narzędzia, jakim są interpelacje i nie jestem w stanie uzyskać niezbędnych informacji, które służą patrzeniu np. Ministerstwu Sprawiedliwości na ręce. W związku z tym korzystam z dostępu do informacji publicznej np. w zakresie rozliczania umów w ramach Funduszu Sprawiedliwości wokół afery Ex Bono, którą rozpracowuję, gdzie interpelacje poselskie w żaden sposób nie pozwalały na pozyskanie tych informacji. Czekam na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd administracyjny, ponieważ – tak jak powiedziała to strona społeczna – bardzo często te podmioty zobowiązane, m.in. TVP jest adresatem moich wniosków o dostęp do informacji publicznej, umyślnie nie udzielają tej informacji, czekając na postanowienia w tych sprawach sądów administracyjnych, a potem nie wykonują wyroków.

Podbijając tu stanowisko rzecznika praw obywatelskich, wnioskuję do szanownej Komisji o to, aby podczas głosowania negatywnie zaopiniować przygotowany projekt stanowiska. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Pani poseł Mucha.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050):

Dziękuję bardzo. Ja podobnie chciałabym poprzeć stanowisko sformułowane przez rzecznika praw obywatelskich w sposób absolutnie jednoznaczny. Podobnie jak mój przedmówca, chcę zaapelować o negatywne zagłosowanie tego, co zostało dla nas przygotowane.

Opieranie się w tej sytuacji na słowie „niedookreśloność” jest po prostu tak obrzydliwym wytrychem, który państwo teraz stosujecie, wytrychem, który ma na celu jedną jedyną rzecz – odebrać obywatelom prawo do informacji publicznej. To jest prosta sprawa, transparentność jest w interesie obywateli. Brak transparentności jest w interesie złej władzy, takiej, która ma coś do ukrycia, która czegoś nie chce nam pokazać. To nie jest tak, że władza ukrywa coś, co jest dobre i chwalebne. Zła władza ukrywa rzeczy, które pokazywałyby jej nieuczciwość i brak dobrych intencji.

Ja również mam problemy jako posłanka z pozyskaniem informacji publicznej, do której mam absolutne prawo, nie mam co do tego żadnej wątpliwości. Ministerstwa

odmawiają udzielenia informacji. Biuro Analiz Sejmowych twierdzi, że jako posłanka nie mogę pytać Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, bo zdaniem BAS nie mam do tego prawa. To są naprawdę sytuacje skandaliczne i niedopuszczalne i muszę powiedzieć, że jest mi wstyd za osoby, które przygotowały ten materiał, który został nam przedstawiony, tym bardziej za osoby, które mają tytuły naukowe. Wstyd.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję. Pan poseł Szarama w trybie polemiki. I będziemy finalizować.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, nie polemiki, a sprostowania, ad vocem do posła Zembaczyńskiego. Przesłanką ujemną do rozpatrywania sprawy przez Trybunał Konstytucyjny na zasadzie *res iudicata* jest wydanie wyroku. W sprawie, o której pan mówi, zostało wydane postanowienie o umorzeniu postępowania, a więc nie było żadnych przeszkód, żeby trybunał tę sprawę merytorycznie rozpatrzył.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Czy są jeszcze jakieś głosy w dyskusji?

Poseł Iwona Arent (PiS):

Wypowiedź poza mikrofonem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję pani poseł za tę słuszną uwagę. Cóż byśmy bez pani poseł zrobili w razie takich słów.

Jeszcze jednak pan przewodniczący Mularczyk.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Szanowni państwo, niewątpliwie sprawa dostępu do informacji publicznej jest sprawą, która obrosła wielkim orzecznictwem sądowym. Niewątpliwie budzi wątpliwości, które zostały podniesione we wniosku. Apelowałbym do pani poseł Muchy, żeby jednak powściągnęła swoje emocje i żeby nie atakowała w sposób ad personam prawników biura sejmowego, którzy przygotowują wnioski. To jest niegrzeczne, nieuprzejme, nie wypada takich rzeczy robić, dlatego że – jak wszyscy tutaj wiemy, jesteśmy w większości prawnikami – mogą być różne oceny tych rozwiązań, które obecnie funkcjonują w ustawodawstwie. Wszyscy korzystamy z tych rozwiązań. Oczywiście mamy świadomość ich różnego rodzaju niedociągnięć. Natomiast to, o czym dzisiaj państwo mówicie, to jest dyskusja bardzo szeroka na temat stosowania tej ustawy. My dzisiaj pochylamy się nad innym problemem – zgodności tych rozwiązań z konstytucją. Nad tym głosujemy, szanowni państwo. Dziękuję bardzo.

Poseł Joanna Mucha (Polska2050):

Chciałabym odpowiedzieć, panie przewodniczący. Jest takie powiedzenie, że nieznajomość prawa szkodzi, ale osoby, które znają bardzo dobrze prawo i wykorzystują je przeciwko Konstytucji i obywatelom, to są osoby, którym naprawdę trzeba powiedzieć, że to jest wstyd.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo za wszystkie wypowiedzi. Mamy chyba jasny obraz sytuacji co do wniosku, co do argumentów przeciwnych. Zatem przystępujemy do głosowania.

Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem przedstawionego projektu stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał?

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Nie mam karty do głosowania, panie przewodniczący. Czy mogę oddać głos?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Tak, uwzględnimy to w protokole. Mamy obowiązek. Czy wszyscy oddali głos? Proszę o publikację wyników głosowania. 13 głosów za, 12 przeciw, 1 osoba się wstrzymała. 13 plus 1, 12 przeciw, 1 osoba się wstrzymała. Projekt stanowiska zaopiniowany pozytywnie.

W takim razie sprawę SK 85/20 przerzucamy na czwartek. Do zobaczenia na posiedzeniu.